



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 7.11.2007
COM(2007) 685 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO

Relatório Anual do Instrumento Estrutural de Pré-Adesão (ISPA) 2006

{SEC(2007)1467}

ÍNDICE

1.	Introdução	3
2.	Orçamento ISPA	3
3.	Financiamento de projectos.....	4
3.1.	Novos projectos ISPA	4
3.2.	Projectos financiados durante o período de 2000-2006	4
3.3.	Pagamentos	6
4.	Assistência técnica	7
4.1.	Assistência técnica por iniciativa do país beneficiário	7
4.2.	Assistência técnica (AT) por iniciativa da Comissão	7
5.	Gestão e execução	8
5.1.	Acompanhamento dos projectos	8
5.2.	Gestão e controlo financeiros – incluindo EDIS.....	9
5.3.	Conclusões do Tribunal de Contas Europeu	9
5.4.	Parceiros co-financiadores – BEI, BERD e KfW	10
6.	Contribuição para políticas comunitárias.....	10
6.1.	Contratos públicos.....	10
6.2.	Política ambiental.....	10
6.3.	Política de transportes	10
7.	Coordenação entre os instrumentos de pré-adesão	11
8.	Sete anos de ISPA: Alguns ensinamentos retirados.....	11

RELATÓRIO DA COMISSÃO

Relatório Anual do Instrumento Estrutural de Pré-Adesão (ISPA) 2006

1. INTRODUÇÃO

O presente relatório é elaborado em conformidade com o artigo 12.º do Regulamento ISPA. Trata-se do 7.º relatório anual e abrange as actividades do ISPA durante 2006. Para além da Bulgária e da Roménia, que estão a receber o auxílio ISPA desde o lançamento deste instrumento em 2000, o presente relatório abrange igualmente a Croácia, que se tornou um país beneficiário do ISPA no seguimento da decisão do Conselho Europeu de Junho de 2004 de conceder a este país o estatuto de candidato.

Para todos estes países, o ano de 2006 implicou vários desafios. Enquanto para a Croácia o objectivo principal era autorizar inteiramente a sua dotação ISPA, a Bulgária e da Roménia tiveram de acelerar e melhorar a execução suplementar de fundos ISPA e, ao mesmo tempo, tiveram de começar a preparar projectos futuros para o Fundo de Coesão e os Fundos Estruturais aos quais tinham direito com a adesão. O relatório analisa a evolução verificada no financiamento, na gestão e execução dos projectos e na contribuição para as políticas da UE, concluindo que em 2006 foram importantes os progressos alcançados. Como 2006 era o último ano de auxílio ISPA, à excepção da Croácia, a conclusão do presente documento apresenta igualmente uma avaliação dos ensinamentos retirados durante os sete anos de vida do programa.

2. ORÇAMENTO ISPA

O orçamento da Comissão para 2006 afectou 585 milhões de euros ao ISPA. Estas dotações abrangeram todas as despesas de co-financiamento de projectos (medidas) nos domínios do ambiente e dos transportes, bem como a prestação de assistência técnica (*AT*), independentemente do facto de as medidas de *AT* terem sido iniciadas pelos próprios países beneficiários ou pela Comissão.

Quadro 1: Orçamento ISPA de 2006 – em euros

Rubrica orçamental	Dotações para autorização	Autorizações executadas	Pagamentos executados
Rubrica orçamental operacional B13.01.04.02	4.500.000	2.338.712	2.154.419
Rubrica orçamental operacional B13.05.01.01	580.500.000	580.350.000	175.579.778
Total	585.000.000	582.688.712	177.734.197

3. FINANCIAMENTO DE PROJECTOS

3.1. Novos projectos ISPA

Em 2006, a Comissão aprovou 11 novas medidas ISPA. A contribuição total do ISPA nesse ano ascendeu a 89,9 milhões de euros, o que representa uma taxa de apoio média de 82,8% dos custos elegíveis totais dos projectos, ou seja, 134,5 milhões de euros. Foram utilizadas autorizações no valor de 89,96 milhões de euros para os novos projectos e 490,3 milhões para projectos em curso.

Dos 11 novos projectos ISPA para 2006, quatro desenvolviam-se no domínio da protecção do ambiente, um no domínio das águas e das águas residuais, incluindo tratamento, um no dos resíduos sólidos, assim como duas medidas ambientais horizontais para a preparação futura do Fundo de Coesão e dos projectos IPA.

O sector dos transportes contou com cinco novos projectos (um para melhorias na navegação no Danúbio e quatro projectos horizontais de transportes) aprovados e destinados a preparar os futuros projectos IPA e do Fundo de Coesão no sector dos transportes que abrange o reforço da capacidade institucional, a prestação de assistência técnica e medidas de modernização ferroviária.

Por fim, foram apresentados dois projectos de assistência técnica e apoio ao coordenador nacional ISPA da Croácia e às reuniões do Comité de Acompanhamento do ISPA na Roménia. Quase 64,5% da contribuição ISPA total foram concedidos ao sector do ambiente.

Quadro 2: Novos projectos aprovados em 2006 – em euros

	Decisões de projecto n.º	Custos elegíveis	Contribuição ISPA	Taxa de apoio %	Autorizações
Ambiente	4	81.540.109	58.097.883	71,5	58.097.883
Transportes	5	52.732.558	31.557.040	77	31.557.040
AT horizontal	2	312.335	312.335	100	312.335
Total	11	134.585.002	89.967.258	82,8	89.967.258

3.2. Projectos financiados durante o período de 2000-2006

Entre 2000 e 2006, a Comissão co-financiou 107 projectos apresentados pela Bulgária, Croácia e Roménia: no sector do ambiente foram apresentados 69, 33 no sector dos transportes, e cinco medidas de AT horizontais (uma de execução descentralizada (*EDIS*) e quatro destinadas a organizar comités de acompanhamento e apoiar agências de execução). Estes projectos representam um custo total de 4,81 mil milhões de euros, dos quais 4,43 mil milhões elegíveis para financiamento a título do ISPA. Os fundos do ISPA contribuíram com 67,36%, ou seja, 2,98 mil

milhões de euros, para esses custos de investimento elegíveis. Foi mantido um equilíbrio rigoroso entre ambos os sectores.

Até finais de 2006, mais de 2,981 mil milhões de fundos do ISPA tinham sido atribuídos aos três países beneficiários para o período de 2000-2006. Este montante foi autorizado em 100%.

Quadro 3: Projectos aprovados em 2002-2006 – em euros

Sector	Decisões de projecto n.º	Custos elegíveis	Contribuição ISPA	Taxa de apoio média %	Autorizações
Ambiente	69	2.079.790.226	1.497.166.495	71,99	1.497.166.495
Transportes	33	2.344.434.543	1.482.548.029	63,24	1.482.548.029
AT horizontal	5	1.945.643	1.945.643	100	1.945.643
Total	107	4.426.170.412	2.981.660.167	67,3	2.981.660.167

3.3. Pagamentos

Entre 2000 e 2006, foram autorizados 2, 981 mil milhões de euros para 107 projectos no conjunto dos três países beneficiários. Os pagamentos no final de 2006 igualam 24,6% (um montante de 733 milhões de euros) dos fundos ISPA totais atribuídos pelo que, conseqüentemente, resta pagar 2,248 mil milhões nos próximos anos. Entre 2004 e 2006, os pagamentos aumentaram de 132,3 milhões no primeiro ano para 229,1 milhões em 2005 mas diminuíram para 174,3 milhões em 2006. Reflectindo a aceleração substancial dos pagamentos entre 2004 e 2005, todos os créditos previstos inicialmente no orçamento de 2005 da Comissão foram absorvidos. A diminuição dos pagamentos para 2006 resultou em dotações de pagamento não utilizadas de 46 milhões de euros, aproximadamente.

A razão pela qual os pagamentos para a Bulgária e a Roménia diminuíram no período de 2005/06 em relação aos do período de 2004/05 foi a reduzida progressão dos projectos e a conseqüente falta de pagamentos intermédios significativos. Os pagamentos no período até 2004/05 foram insuflados por algumas das grandes primeiras prestações dos adiantamentos. Depois disso, as segundas prestações dependem de contratos assinados enquanto os primeiros pagamentos intermédios dependem das despesas efectivas no terreno. No caso da Croácia, que aderiu ao ISPA em 2005, os primeiros pagamentos (primeiros adiantamentos) foram efectuados em 2006.

Quadro 4: Pagamentos – em euros

Sector	2000-2005	2006	Total
Ambiente	255.243.502,98	87.328.724,24	342.572.227,22
Transportes	302.711.402,35	86.490.276,60	389.201.678,95
AT	987.324,40	482.691,08	1.470.015,48
Total	558.942.229,73	174.301.691,92	733.243.921,65

4. ASSISTÊNCIA TÉCNICA

4.1. Assistência técnica por iniciativa do país beneficiário

As medidas de AT para a *preparação de projectos* devem garantir que os países beneficiários apresentam um número suficiente de projectos de qualidade, a tempo de poderem beneficiar de financiamento, incluindo financiamento futuro a título do Fundo de Coesão e do IPA. De igual modo, as medidas de AT vocacionadas para o *reforço institucional* visam melhorar a capacidade administrativa do beneficiário para gerir e acompanhar a implementação de investimentos em infra-estruturas a grande escala.

Em 2006, foram aprovadas quatro candidaturas referentes à preparação de projectos no sector dos transportes e dois referentes à preparação de projectos no sector do ambiente. Foram igualmente aprovados dois projectos de AT para o desenvolvimento de competências institucionais.

Se considerarmos o período de 2000-2006, o ISPA concedeu mais de 149 milhões de euros a mais de 29 projectos relativos ao desenvolvimento de competências institucionais ou à preparação de projectos.

**Quadro 5: Assistência técnica por iniciativa do país beneficiário
2000-2006 – em euros**

Sector	N.º de projectos	Custos elegíveis	Contribuição ISPA
Ambiente	9	87.791.848	64.434.542
Transportes	15	99.493.298	82.833.250
AT horizontal	5	1.945.643	1.945.643
Total	29	189.230.789	149.213.435

4.2. Assistência técnica (AT) por iniciativa da Comissão

A AT por iniciativa da Comissão prevê essencialmente fundos para serviços da Comissão para executar funções de controlo essenciais e gestão de programas, ou directamente a beneficiários para certos serviços horizontais fundamentais. As actividades dividem-se em três categorias:

- assistência técnica local *intra muros* (salários do pessoal contratado nas delegações da CE na Bulgária, Roménia e Croácia, assim como respectivas despesas gerais);
- apoio *extra muros* a delegações da CE (essencialmente cobrir o pagamento de especialistas contratados para o controlo *ex ante* de documentação de concursos e custos de acções de formação); bem como
- contratos de prestação de serviços e subsídios para tarefas de avaliação de projectos, elaboração de políticas, análise estratégica, consultoria, acompanhamento e execução.

Quadro 6: Assistência técnica por iniciativa da Comissão 2006 em euros

Actividade	Autorizações executadas	Pagamentos ¹
Apoio <i>intra muros</i>	1.880.800	1.478.984
Apoio <i>extramuros</i>	457.912	675.435
Contratos de prestação de serviços e subsídios ²	80.000	1.278.086
Total	2.418.712	3.432.505

(1) inclui todos os pagamentos feitos em 2006, dos quais alguns se referem a dotações que precedem 2006

(2) inclui algumas actividades relacionadas com os países beneficiários do ISPA que se tornaram Estados-Membros em 2004.

5. GESTÃO E EXECUÇÃO

5.1. Acompanhamento dos projectos

Após o EDIS, que se estendeu a agências de execução romenas no Verão de 2006, a delegação continuou a acompanhar os procedimentos de concurso e a adjudicação de contratos até à adesão. Além de exercer as competências da Comissão no domínio dos concursos e dos contratos públicos (antes do EDIS), a delegação está mais bem colocada para assegurar os progressos no terreno e os contactos com as autoridades nacionais e os beneficiários finais relativamente a qualquer problema que possa surgir.

Embora os primeiros projectos do ISPA na Bulgária e na Roménia tivessem sido aprovados pela Comissão em 2000, a sua execução teve início, no melhor dos casos, em 2001, em geral com o lançamento de concursos para celebração de contratos de serviços relativos a supervisão da execução. Contudo, devido a atrasos nos procedimentos de concurso e de adjudicação, os primeiros contratos de obras realizados só foram assinados em 2002. Desde então, estes processos evoluíram no terreno, como testemunham os pagamentos feitos pela Comissão às autoridades nacionais destes novos Estados-Membros.

No que se refere à Croácia, até finais de 2006 ainda não tinha começado a execução de nenhum projecto. Contudo, os dois primeiros concursos para contratos de prestação de serviços foram anunciados em Janeiro de 2007.

5.2. Gestão e controlo financeiros – incluindo EDIS

Os requisitos principais para a gestão e o controlo financeiros e o tratamento de irregularidades são abrangidos pelo disposto no regulamento ISPA e no anexo III dos protocolos de financiamento, aplicáveis pela Comissão, em conformidade com o regime de controlo *ex ante*. Os elementos principais abarcam a criação de sistemas e procedimentos internos de controlo financeiro que assegurem transparência e não discriminação da contratação pública, exactidão das despesas declaradas, competência de auditoria interna adequada, pistas de auditoria suficientes e tratamento adequado das irregularidades.

Em 2006, realizaram-se quatro missões de auditoria na Roménia e na Bulgária no contexto do processo EDIS, cuja fase final consiste numa fiscalização realizada pelos auditores da Comissão para saber se estes países estão prontos a assumir plena responsabilidade pelos concursos e pela contratação pública sem depender dos controlos *ex ante* realizados pelas delegações da CE.

Paralelamente ao EDIS, realizaram-se algumas auditorias de projecto na Roménia para se verificar a legalidade e a regularidade das despesas declaradas à Comissão e respectivos pagamentos. Neste aspecto, as questões principais prendiam-se com despesas inelegíveis certificadas à Comissão, falta de documentos justificativos, verificação de elegibilidade de despesas, incompleta ou inadequadamente justificadas, adendas a contratos não correctamente processados e incumprimento das regras de publicidade e informação.

Algumas auditorias de projecto foram igualmente realizadas na Bulgária. Em geral, os resultados principais reflectiam as deficiências identificadas durante as auditorias aos sistemas, nomeadamente qualidade insuficiente dos dossiers de concurso e contratação, particularmente em relação a modificações de contratos, a necessidade de melhorar a verificação de declarações de despesas e incumprimento dos requisitos de publicidade e informação. Devido ao progresso muito lento dos projectos ISPA na Croácia em 2006, o trabalho de auditoria consistiu em trabalho de secretária sobre as questões pendentes depois de realizadas as auditorias de sistemas durante o segundo semestre de 2005 e sustentou decisivamente a Comissão na sua decisão de facultar o DIS a este país em Fevereiro de 2006. A principal deficiência pendente refere-se ao desenvolvimento de uma política eficaz e coerente de manutenção de pessoal.

5.3. Conclusões do Tribunal de Contas Europeu

O Tribunal de Contas procedeu a uma auditoria limitada na Comissão, sobretudo através do exame às actividades desta instituição relativas a sistemas de gestão e controlo num dos países candidatos (Croácia) e nos países em vias de adesão (Bulgária e Roménia), incluindo um exame dos progressos do EDIS nestes dois últimos.

Tendo em conta o âmbito da auditoria, o TCE concluiu que, regra geral, as transacções auditadas não apresentavam erros materiais. Conquanto tenha notado

melhorias nos sistemas de supervisão e de controlo a nível da Comissão, o TCE assinalou deficiências importantes a nível nacional. No caso de projectos ISPA, a alta frequência relativa destas deficiências foi compensada por medidas correctivas resultantes dos controlos *ex ante* da delegação.

5.4. Parceiros co-financiadores – BEI, BERD e KfW

Dados os seus conhecimentos em matéria de preparação e execução de projectos, a Comissão reuniu regularmente com estas instituições de crédito e, quando possível, organizou missões conjuntas de identificação e avaliação de projectos para os quais se procurava financiamento sob a forma de empréstimos. Em 2006, o BEI concedeu um empréstimo para um projecto.

6. CONTRIBUIÇÃO PARA POLÍTICAS COMUNITÁRIAS

6.1. Contratos públicos

O cumprimento dos requisitos legais para contratos públicos legais, justos e transparentes, como consagrado no PRAG (guia prático dos contratos no âmbito das acções externas da CE) revelou-se um desafio importante para os países beneficiários em vias de adesão. Tal resulta do facto de as qualificações do pessoal nestes países nem sempre estarem ao nível das competências necessárias para gerir projectos de infra-estruturas complexos, em particular, os processos de concurso e os contratos. Dadas as dificuldades identificadas neste domínio, a Comissão empenhou-se especialmente no sentido de desenvolver actividades de assistência técnica destinadas a reforçar as competências, os sistemas e os procedimentos no domínio da contratação dos beneficiários. Entre outras coisas, continuou a organizar vários seminários e sessões de formação, incluindo a divulgação de manuais e guias práticos.

6.2. Política ambiental

Ao prestar assistência directa a projectos prioritários no domínio do ambiente, o ISPA facilita a execução da política ambiental e o cumprimento das normas europeias nos países beneficiários. A capacidade administrativa foi reforçada, nomeadamente no que diz respeito à programação e à classificação prioritária dos investimentos no sector do ambiente, tendo igualmente sido realizados progressos constantes a nível da execução correcta da Directiva AIA, incluindo os aspectos relativos à consulta pública. No entanto, estes países devem continuar a empenhar-se na resolução das dificuldades encontradas pelas autoridades ambientais para obter financiamento e pessoal adequados, bem como na supressão das deficiências a nível da coordenação entre os vários domínios políticos e de planeamento estratégico.

6.3. Política de transportes

As redes de transportes nos países beneficiários, no caso da Bulgária e da Roménia, acordadas em conformidade com a TINA (Avaliação das Necessidades de Infra-estruturas de Transportes), foram construídas com base na estrutura dos corredores pan-europeus. Estas redes são utilizadas como base de planeamento para as estratégias nacionais de transportes para efeitos do ISPA, ou seja, estratégias de

construção ou de beneficiação de troços, de nós e de acessos às redes. Seis destes corredores atravessam os territórios búlgaro, croata e romeno. Em conformidade com as novas orientações comunitárias para o desenvolvimento das redes transeuropeias de transporte (RTE-T), três projectos prioritários da rede (eixo rodoviário Igoumenitsa/Patras-Atenas-Sofia-Budapeste, eixo fluvial Reno/Mosela-Meno-Danúbio e eixo ferroviário Atenas-Sofia-Budapeste-Viena-Praga-Nuremberga/Dresden) dizem respeito a eixos que atravessam o território búlgaro e romeno e a um eixo que atravessa o território croata (eixo ferroviário Lyon-Trieste-Divaca/Koper-Divaca-Ljubliana-Budapeste-fronteira ucraniana). No caso da Croácia, não incluída no estudo da TINA, as necessidades de infra-estruturas de transportes foram estabelecidas em conformidade com as prioridades identificadas no estudo REBIS (estudo de infra-estruturas de transportes regionais nos Balcãs). Em conformidade, um eixo ferroviário adicional (*Salzburgo - Liubliana - Zagreb - Belgrado - Nis - Skopje - Salónica*) foi classificado como projecto prioritário.

7. COORDENAÇÃO ENTRE OS INSTRUMENTOS DE PRÉ-ADESÃO

Como exigido nos termos do Regulamento de Coordenação, a Comissão assegura uma estreita coordenação entre os três instrumentos de pré-adesão, PHARE, SAPARD e ISPA. O regulamento especifica claramente os domínios em que cada um dos instrumentos presta assistência, minimizando assim as eventuais sobreposições entre os diferentes instrumentos.

O Comité de Gestão PHARE assegura a coordenação entre estes três instrumentos, sendo esta reforçada pelo Comité Misto de Acompanhamento (PHARE), pelo Comité de Coordenação Interserviços e pelas reuniões periódicas com as delegações da CE nos países beneficiários.

8. SETE ANOS DE ISPA: ALGUNS ENSINAMENTOS RETIRADOS

Uma vez que 2006 foi o último ano do ISPA, pelo menos para a vasta maioria dos projectos e dos países beneficiários (apenas os seis projectos croatas continuarão a ser executados ao abrigo do regulamento ISPA do Conselho), convém retirar algumas lições da experiência adquirida nos últimos sete anos.

O ISPA foi concebido em 1999 para financiar infra-estruturas de modernização e ajudar os países candidatos da Europa Central e Oriental a absorverem os instrumentos da política de coesão, mais precisamente o Fundo de Coesão para o qual são elegíveis Estados-Membros menos desenvolvidos. Consequentemente, o regulamento ISPA do Conselho foi cuidadosamente decalcado sobre o regulamento do Fundo de Coesão no que toca aos domínios elegíveis (ambiente e transporte) e ao sistema de gestão e controlo. Quanto aos últimos, deve notar-se que as diferenças no sistema de gestão se relacionam sobretudo com o facto de certas disposições essenciais dos contratos públicos e de controlo financeiro terem de cumprir as regras sobre ajuda externa.

O ISPA subsidiou o **financiamento de infra-estruturas fundamentais numa escala sem precedentes**. Só na Roménia, Bulgária e Croácia são financiados 107 projectos,

com subsídios comunitários de 3 mil milhões de euros e um total de 4,8 milhões de euros de fundos.

Os países beneficiários foram convidados a preparar estratégias para um septenato de investimentos ISPA. Estes eram documentos nacionais, mas os seus conteúdos e qualidade tiveram que ser aceites pela Comissão antes do financiamento. Assim, o ISPA introduziu o **planeamento estratégico** para obter fundos comunitários em dois sectores-chave da promoção do desenvolvimento e coesão económicos.

Planeamento estratégico e aplicação de projecto são uma «**aprendizagem pela experiência**» que ajudará os países beneficiários a prepararem-se para absorver os fundos estruturais e o Fundo de Coesão após a adesão e, no caso da Croácia, o IPA.

Regra geral, ao longo dos anos, os países beneficiários melhoraram a qualidade da preparação dos projectos, reduzindo o tempo e os recursos necessários para a Comissão aprovar os projectos a financiar. Com o auxílio da Comissão e de consultores internacionais, os países beneficiários aprenderam a **aplicar a legislação comunitária essencial**, como as directivas AIA ou outras normas e acervo relevantes em matéria ambiental ou de contratos públicos; desenvolveram capacidades, não só para preparar os projectos, em matéria de análise financeira, estudos técnicos, concepção, concursos e contratos, como também para a sua execução. O ISPA ajudou países beneficiários a familiarizarem-se com as novas formas de financiamento (como as parcerias público-privado), os princípios de planeamento modernos (como o desenvolvimento sustentável, a avaliação de impacto ambiental com consulta pública), as políticas sectoriais (como o investimento integrado no sector da água), ou a alterarem a legislação nacional em áreas essenciais para a execução dos projectos (por exemplo no que toca à aquisição de terras).

No âmbito do ISPA, os países beneficiários e a Comissão desenvolveram uma **relação próxima com as instituições financeiras internacionais (IFI)**, em particular o BEI. Um número significativo de projectos ISPA é co-financiado com estas IFI; as IFI participaram igualmente, quando necessário, em missões de programação e avaliação. Os doadores bilaterais ajudaram, em particular nos primeiros anos do ISPA, a preparar projectos e a financiar investimentos. As sinergias desenvolvidas com as IFI sob os auspícios do ISPA contribuíram para a decisão da Comissão de implantar a iniciativa JASPERS como um instrumento para ajudar os novos Estados-Membros a preparar os projectos.

O ISPA contribuiu significativamente para os **fundos de assistência técnica (AT) necessários à preparação dos projectos, ao desenvolvimento de competências administrativas** e aos estudos estratégicos. A AT desempenhou um papel particularmente importante nos fundos destinados à preparação de projectos do Fundo de Coesão nos novos Estados-Membros, assim como do IPA no caso da Croácia.

A maioria dos projectos ISPA nos novos Estados-Membros será concluída a título do Fundo de Coesão. As similaridades entre as regras do ISPA e as do Fundo de Coesão permitiram aos países beneficiários que aderiram em 2004 e 2007 **transitar de um para outro sem quaisquer dificuldades**.

A experiência adquirida com o ISPA foi aproveitada quando a Comissão elaborou o projecto de regulamento do Conselho sobre o IPA e as respectivas disposições de execução. A componente de desenvolvimento regional do IPA unifica essas áreas do financiamento que, no período de 2000-2006, foram programadas ao abrigo de instrumentos diferentes (ISPA e Phare) e geridas por Direcções-Gerais diferentes e desloca a responsabilidade para a Direcção-Geral da Política Regional. O planeamento estratégico, as metodologias de preparação de projectos, a AT e o desenvolvimento de competências foram características desenvolvidas com êxito pelo ISPA e que são agora introduzidas no IPA.

Finalmente, **o papel** muito activo **dos Estados-Membros** no Comité de Gestão do ISPA e a competência dos seus peritos foi um factor importante para aumentar a qualidade de projectos do ISPA. Sublinhou a abordagem de cooperação desenvolvida durante o ISPA entre os Estados-Membros e os países candidatos.

Em contrapartida, **os progressos reais de execução no terreno estão muito aquém** das expectativas iniciais. Dado a escala e o âmbito nunca antes alcançados, assim como as deficiências das administrações nacionais, não poderíamos esperar que o ISPA tivesse um começo fácil. Mas o facto é que a Bulgária e a Roménia precisam de mais de quatro anos para saldar a dotação financeira do ano «n»; e que a Croácia, após mais de dois anos de ISPA, precisa de assinar ainda o primeiro contrato de obras. Até finais de 2006, só um quarto dos fundos autorizados em todo o período ISPA tinha sido pago. No essencial, estes atrasos de execução são um resultado de uma falta de capacidade adequada, tal como demonstrado pelos projectos insuficientemente preparados, pelo incumprimento das normas da UE relevantes como as da AIA ou as dos contratos públicos, a deficiente gestão dos contratos, a falta de clareza do registo predial e os atrasos registados na aquisição de terras.

Embora tenha sido concedido a agências de execução romenas em Junho de 2006 (a maior carteira EDIS-Ised de sempre, antes da adesão) e a algumas agências na Bulgária em Novembro de 2006, **o EDIS já foi concedido um pouco tarde**. A gestão totalmente descentralizada antes da adesão é um parâmetro de referência valioso para avaliar a capacidade dos países beneficiários absorverem fundos e cumprirem os requisitos de gestão financeira, em particular no domínio dos contratos públicos.

Mesmo sendo importantes e essenciais, os sistemas e as estruturas de programação e execução dependem das pessoas e de um nível de competência adequado para funcionar eficientemente. **A ausência de sustentabilidade da administração pública** responsável pela aplicação do ISPA levantava sérias preocupações a numerosos organismos de execução. A experiência de formação e de gestão dos projectos que os peritos adquirem no terreno é o que os torna valiosos para o sector privado, provocando uma elevada rotação de pessoal e uma preocupação contínua sobre os postos a prover e o recrutamento adequado (faz surgir o medo de que a formação seja o primeiro passo para abandonar a empresa).

A responsabilidade pela preparação e aplicação do **ISPA foi deixada, em grande medida, ao cuidado do auxílio externo**. Por um lado, instaram-se consultores internacionais a preparar projectos de qualidade adequada, enquanto eram necessários consultores internacionais e consultores externos para ajudar a avaliar propostas complexas e a fiscalizar a execução, e, por outro, o papel *ex ante* da

delegação funcionava como rede de segurança essencial para assegurar o cumprimento das regras sobre contratos públicos. Esta confiança no auxílio e na consultoria externos reduz a capacidade de intervenção e a responsabilidade das autoridades e entidades nacionais, que são uma condição essencial para o sucesso da programação e da execução.